

以健康街道方法塑造健康城市 ——大伦敦健康街道政策的启示

魏 贺

(北京市城市规划设计研究院, 北京 100045)

摘要: 健康街道方法针对街道环境与公共空间中城市、交通要素对健康的影响进行评估, 是大伦敦政府制定公共政策的核心方法, 是贯穿法定规划与政策措施的施政纲领。首先, 梳理方法起源与发展, 解释 10 项指标含义。其次, 从问题导向、设计导向、排行榜视角解析评估工具属性, 从全面战略化、纳入空间战略和融入交通战略视角解析公共政策属性。最后, 从公共政策的权威性、动态性、层次性和价值取向剖析方法本质; 指出走出“规划乌托邦”, 必须摆脱路径依赖, 重新审视战略目标, 提高认识水平; 强调实现全面健康、走向健康交通, 要制定“交通+健康”组合政策措施, 要开展健康交通评估。

关键词: 健康街道方法; 健康交通; 评估工具; 公共政策; 大伦敦

Shaping Healthy Cities Through Healthy Streets Approach: Lessons Learned from Healthy Streets Policy in Greater London

Wei He

(Beijing Municipal Institute of City Planning & Design, Beijing 100045, China)

Abstract: Assessing the impact of street environment, and urban and transportation elements in public space on health, the Healthy Streets Approach is a core method for Greater London authority to formulate the public policies and to establish the policies' implementation platform. This paper first reviews the origin and development of the approach and explains the meaning of the ten evaluation indicators. The paper analyzes the assessment tools from problem-oriented, design-oriented, and ranking methods, as well as the public policies that takes account of lane use and transportation development strategies. Based on the authoritarian, dynamic, hierarchical nature of public policies, the paper urges to discard the “Planning Utopia” path of development by examining strategic objectives and enhancing the level of awareness. Achieving comprehensive public health and healthy transportation, it is necessary to formulate policies featuring “transportation + health” and carry out the healthy transportation assessment.

Keywords: Healthy Streets Approach; healthy transportation; assessment tool; public policy; Greater London

收稿日期: 2020-03-30

作者简介: 魏贺(1984—), 男, 辽宁抚顺人, 硕士, 高级工程师, 主要研究方向: 交通战略、交通政策、交通模型。E-mail: clanbaby@163.com

0 引言

2014 年, 英国公共健康专家、城市学者、交通规划师露辛达·桑德斯(Lucinda Saunders)提出“健康街道方法”(Healthy Streets Approach), 即评价街道环境与公共空间中城市、交通要素对健康影响程度的方法。2016 年, 该方法纳入工党市长萨迪克·卡恩(Sadiq Khan)的施政纲领^[1], 承诺“创建健康街道的愿景旨在减少机动化交通、污染与

噪声, 营造更具有吸引力、易达、人本友好的街道, 让每个人可在其中享受时光、主动活动, 最终提升全民健康”。2017 年, 《伦敦规划 2020(公众咨询草案)》(The London Plan: Draft for Public Consultation)提出打造健康城市, 要求在所有规划决策中使用该方法以提升市民健康、降低健康不平等性。2018 年, 《大伦敦市长交通战略 2018》(Mayor's Transport Strategy 2018)将该方法确定为核心方法, 贯穿于“健康街道健康市

民、良好公共交通体验、新职住”三大战略。

本文梳理健康街道方法的起源、发展与指标意义,从评估工具视角分析方法的技术特征,从公共政策视角指出方法的战略特征(全面战略化的公共政策、广泛纳入规划决策过程和深度融入三大交通战略),并提出走进公共政策、走出规划乌托邦和走向健康交通三点经验启示,以期对健康中国、健康城市、健康交通的规划谋划产生有益作用。

1 起源与发展

1.1 起源:整条街道方法

健康街道方法提出以前,大伦敦评估道路交通对健康影响的方法有两种^[2-3],交通健康整合影响模型(Integrated Transport & Health Impact Model, ITHIM)和健康经济评估工具(Health Economic Assessment Tool, HEAT)。

ITHIM模型是由原剑桥大学詹姆斯·伍德科克教授(James Woodcock)开发^[4-5],利用伤残折损寿命年指标(Disability Adjusted Life Years, DALYs),从体力活动、空气污染与交通伤亡方面对不同交通政策的优劣性进行评估。HEAT工具原型是由原伦敦大学教授哈利·鲁特(Harry Rutter)开发,后被世界卫生组织确定为通用指南^[6],利用以英国为代表的经验参数,从体力活动、空气污染、交通伤亡和碳排放方面对步行与自行车交通的健康收益进行评估。

2014年,伦敦交通局出台《提升伦敦人的健康:交通三年行动计划(2014—2017)》^[7],要求持续投资改善绿色出行品质,以健康经济评估工具HEAT为基础,借助“整条街道方法”(Whole-Street Approach)打造健康街道。这一行动计划是对保守党市长鲍里斯·约翰逊(Boris Johnson,现为英国首相)《大伦敦市长交通战略2010》(Mayor's Transport Strategy 2010)中“改善步行和自行车出行环境,鼓励健康出行”政策(政策第17条)和“打造更好的街道,改善伦敦环境”(提案第83~85条)的响应落实。

1.2 发展:市长的雄心壮志

“整条街道方法”与健康街道方法并无差异,但由于此时已完成“更好的街道”(Better Streets)第一阶段项目^[8],在理念认识

上具有一定的局限性,该方法仅被用于道路交通中优化进出联系、改善空气质量、降低交通事故和减少机动车噪声。

“更好的街道”是技术工具型街道设计方法,从城市设计视角强调“整理要素、清理杂乱、功能重置合并、优化交通组织、重建街道”^[9],主要改造手段为改善街道布局设计、移除信号灯与护栏、保护建筑与历史环境、打造品质空间并同步改善公共交通。

2016年工党市长萨迪克·卡恩上任,承诺将健康理念贯穿所有战略与政策,将“健康街道方法”纳入施政纲领,在各项战略中制定健康街道实施政策,出台健康街道实施宣言《伦敦健康街道——优先步行、自行车和公共交通打造健康城市》(Healthy Streets for London: Prioritising Walking, Cycling and Public Transport to Create a Healthy City)^[10],设立21亿英镑的健康街道专项资金,任命首任步行与自行车市长特派员,要求在全伦敦实现更为安全与便捷的步行与自行车出行。

同时,《大伦敦市长交通战略2018》中为健康街道的实施设定一系列雄心壮志的愿景目标:到2041年,绿色出行比例达到80%,每人每日步行与自行车主动活动时长达到20 min,道路交通达到零伤亡,私人小汽车出行总量至少减少300万次·d⁻¹。

1.3 健康街道方法

健康街道方法将“整条街道方法”、“更好的街道”与健康经济评估工具HEAT整合起来,强调街道是公共空间的主体,街道及公共空间设计要关注全部街道中、任意位置上、所有人的感受与体验;要实现出行与空间环境的良性循环,“每个人都乐于选择步行与自行车出行,友好的空间环境对步行与自行车出行更具有吸引力”;在改善健康的同时,增强城市场所社会性、刺激经济活力并促进环境可持续发展。

该方法是基于实证对人在街道上的感知体验进行定性定量相结合的评估,由10项指标组成(见表1)。其中,乐于步骑与感觉友好为核心指标,感觉放松与感觉安全为主观感知指标,易于过街、空气清洁与噪声可受为交通空间要素指标,停休场所、观光赏景与遮阴休憩为公共空间要素指标,各指标之间具有较强的相互关联性。

2 健康街道评估工具

2.1 问题导向的评估工具

《健康街道使用指南》(Guide to the Healthy Streets Indicators: Delivering the Healthy Streets Approach)^[11]通过对10项指标的定制询问确定关键问题(见表2),从交通安全、城市设计、公共空间设计、社区营造视角强调“差异化使用、降低机动车速度、削减机动车交通量、减少混乱、增加绿植覆盖、利用边角空间、鼓励相邻建筑开放、增强社区归属感、保持街道整洁”。

《健康街道满意度调查》(Healthy Streets Surveys: Capturing How Members of the Public Experience the Street)^[12]通过对核心指标外8项指标的主观感受询问(10分制)确定健康街道实施效果。2018年调查表明^[13],噪声可受、停休场所与遮阴休憩满意度最低,对各项指标实施效果的预期均一致高于实际感知,机动交通对健康街道产生负面影响,健康街道方法更适用于强场所功能、弱交通功能的街道。自2019年起,健康街道在全伦敦设置1520个季度性调查点,通过神秘顾客调查法(Mystery shopping survey)对实施情况(空气清洁指标除外)进行连续性调查及对照分析^[14],并进一步细化调查问题(见表3)。

2.2 设计导向的评估工具

健康街道交互式设计评分表^[15]将10项指标分解为31个子指标进行改造前后对照评估(Before-After),对各子指标依据现状情况及改善目标按0~3四级打分,累计总分数为100。其中,乐于步骑与感觉友好2个核心指标关联所有31个子指标,其他指标则各有侧重。以伊斯灵顿(Islington)区 Archway 路改造为例(见图1),健康街道实施前得分为47分,有7个零分项;健康街道实施后得分为71分,无零分项。

31个子指标可依据评估对象类型分为:1)7个机动车评估子指标,包括双向机动车交通量、大型车辆对骑行的影响、机动车行驶速度、高峰时段机动车噪声、大型车辆噪声、NO₂排放浓度和机动交通限制措施;2)6个步行评估子指标,包括交叉口过街便捷度、路段过街自由程度、路段过街类型及适应度、交叉口全方式效率优化、灯控过街人性化设计和连续人行道有效宽度;3)4个骑

行评估子指标,包括步行自行车共板、骑行与转向车辆冲突、有效自行车道宽度和路侧货运装载影响;4)9个街道要素评估子指标,包括路面质量、人行道质量、公共空间监控、照明、自行车停放、行道树、人行道景观植被、停休设施间距和遮阴休憩设施布置;5)2个公共汽(电)车评估子指标,包括出行时间影响因素和公共汽车站无障碍设计;6)3个换乘接驳评估子指标,包括多模式交通连通性、平面换乘易达性和自行车换乘轨道交通可用性。

2.3 健康街道排行榜

为保证健康街道实施的透明性、公正性与可持续性,第三方机构及利益相关者积极参与到监督与测评环节中,形成默契的合作式战略实施网络,极大增强政府端的综合治理能力。依托大伦敦政府完善的信息公开制度及持续、可靠、全面的交通数据监测体

表1 健康街道指标含义

Tab.1 Defining Healthy Streets indicators

序号	指标	指标含义
1	乐于步骑 (People choose to walk and cycle)	步行与自行车适合于短距离出行和公共交通接驳,更为便捷、愉悦的绿色出行才能比小汽车出行更有吸引力
2	感觉友好 (Everyone feels welcome)	街道应是每个人步行、消遣、交流的友好场所,通过体力活动与社会交往保持身体健康、场所活力和社区繁荣
3	感觉放松 (People feel relaxed)	脏乱、嘈杂、局促、模糊、不安全、不清晰、不便捷的街道环境令人感觉极度不适,重新打造这些重要因素提高吸引力和受欢迎度
4	感觉安全 (People feel safe)	安全感是难以实现的基本要求。要管理机动交通使步行与自行车可以安全出行至关重要。要严厉制止反社会行为、暴力与威胁,街道照明与布局、视频监控、街道使用者等“街道之眼”均有助于提高安全感
5	易于过街 (Easy to cross)	要让所有人易于过街,空间分隔将对健康、社区和商业产生负面影响,要解决物理障碍、设置安全过街位置并降低机动车行驶速度
6	空气清洁 (Clean air)	空气质量对健康具有重要影响,尤其是老幼病弱等脆弱群体,减少空气污染有利于改善健康不公平性
7	噪声可受 (Not too noisy)	道路交通噪声易产生紧迫感,损害健康与幸福感,降低噪声营造利于停留、休闲与交往的良好环境
8	停休场所 (Places to stop and rest)	为步行与自行车出行设置街边座椅,营造包容环境,打造受欢迎的停留、休憩场所
9	观光赏景 (Things to see and do)	街道应对步行与自行车具有吸引力,应提供各类小商店与服务,以及进行艺术、自然与人际交流的环境
10	遮阴休憩 (Shade and shelter)	增加树植、遮阳棚、柱廊等多种形式的遮阴休憩设施有利于塑造全天候街道,提高步行、自行车友好性与街道包容性

资料来源: <https://healthystreets.com>。

系，伦敦骑行运动(London Cycling Campaign)、道路和平(RoadPeace)与可持续交通(Sustrans)等6家非政府组织自2019年起开始发布健康街道排行榜^[16]。

表2 《健康街道使用指南》中的问题汇总(以乐于步骑指标为例)

Tab.2 Summary of questions in the *Guide to the Healthy Streets Indicators* (taking the indicator of “people preferring to walk, cycle” as an example)

序号	问题
1	是否为步行与自行车出行提供有吸引力的环境，是否按行人与骑行者需求进行设计？
2	公共交通服务频次与直达性是否足以竞争对小汽车的使用？
3	机动车交通量及行驶速度与驾驶行为是否适合街道分类要求？
4	是否已采取措施降低机动交通对步行与自行车出行、商业与居民活动的影响？
5	街道是否被高标准精心保养？
6	多种公共交通方式的换乘接驳是否便捷，在候车等待时街道是否为有吸引力的场所？
7	是否为绿色出行分配足够的街道空间，能否满足未来需求？
8	骑行者能否在出行终端便捷停放？
9	当街道空间充足时，是否设置隔离式独立自行车道，而不是与人行道混用？
10	是否已采取措施限制居住区街道的机动车通行？
11	是否已采取措施增加居住区街道场所活力，鼓励休闲与玩耍？
12	能否调节地方停车的总量、收费与可用性，使得人们更乐于绿色出行，而不是小汽车出行？

资料来源：文献[11]。

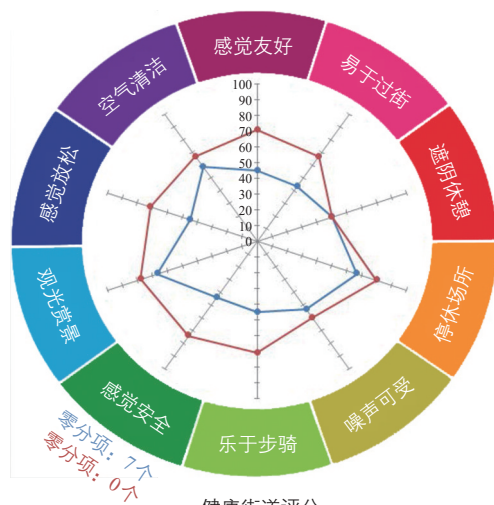
表3 健康街道神秘顾客调查法问题主题汇总

Tab.3 Summary of questions related to Healthy Streets Mystery Customer Research

序号	指标	问题主题
1	乐于步骑	交通水平与交通量、街道保护意识、自行车基础设施供给与使用、交通稳静化与机动化限制、停车管控、停车水平
2	感觉友好	使用者混合情况、社交机遇、机动车交通量、路面铺装宽度、出行障碍、停车妨碍
3	感觉放松	铺装平整度、驾驶人行为、骑行者行为、垃圾污垢、顶部障碍、寻路标志
4	感觉安全	街道犯罪安全感、街道照明、涂鸦及破碎玻璃、机非混行、违法停车、危险品、威胁行为、建筑内俯视
5	易于过街	随意过街程度、正规过街设施、过街时间、等待时间、无障碍触感铺装
6	噪声可受	保持对话交谈的能力
7	停休场所	停休频次，使用公共座椅，正规座椅，非正规座椅，座椅材质、靠背、扶手
8	观光赏景	建筑立面类型、绿植保养、门店停留频次、社会活动、绿化美观性
9	遮阴休憩	遮阴频次、休憩频次、绿植观赏频次、遮阴类型、休憩类型

资料来源：文献[14]。

健康街道排行榜对各行政区本年度健康街道实施情况进行排名评比，利用绿色出行比例、步行出行比例、自行车出行比例、千



a 健康街道评分



- × 大流量机动交通高速穿行
- × 机非混行，无隔离自行车道
- × 过街设施位置不当，护栏隔离过街
- × 自行车停车位有限
- × 缺少休憩场所与遮阴设施
- × 步道铺装、自行车道坑洼不平
- × 公共汽(电)车延误高

b 改造前



- ✓ 封闭机动交通
- ✓ 降低其他路段机动车行驶速度
- ✓ 增设独立隔离式自行车道
- ✓ 补充公共空间，与轨道交通车站间增设信号控制过街设施
- ✓ 补充长凳、树植与自行车停车位
- ✓ 步道铺装与过街设施完全无障碍化
- ✓ 降低公共汽(电)车延误

c 改造后

图1 健康街道改造前后对照评估

Fig.1 Healthy streets improvement assessment

资料来源：<https://healthystreets.com>。

表4 健康街道2019年行政区排行榜

Tab.4 Ranking of boroughs in terms of healthy streets in 2019

行政区	综合 分数	人口/ 万人	就业岗 位/万个	绿色出 行比 例/%	步行出 行比 例/%	自行车 出行比 例%	千人重 伤死亡 率	家庭拥 车率	宜居街 区设置 率/%	30公里 限速区 设置 率/%	停车控 制区覆 盖率/%	独立隔 离自行 车道设 置率/%
伦敦城 (City of London)	8.7	0.8	46.1	93	54.8	1.4	0.065	0.46	32.6	90.6	100.0	16.2
陶尔哈姆莱茨 (Tower Hamlets)	7.6	28.7	27.0	80	39.3	7.5	0.078	0.36	24.2	92.0	98.0	13.3
卡姆登(Camden)	7.1	23.7	35.6	83	41.9	4.1	0.058	0.40	11.7	93.1	100.0	9.3
哈克尼 (Hackney)	6.9	26.5	12.3	85	41.6	14.2	0.102	0.36	30.3	95.7	89.0	2.3
伊斯林顿 (Islington)	6.5	22.5	22.0	83	40.1	5.2	0.076	0.35	16.4	96.9	94.0	2.5
哈默史密斯- 富勒姆 (Hammersmith & Fulham)	6.4	18.2	14.2	79	43.2	9.1	0.061	0.52	10.9	81.0	96.0	3.5
萨瑟克 (Southwark)	6.3	30.7	26.2	76	42.9	8.1	0.057	0.43	13.2	95.6	53.0	5.6
威斯敏斯特 (Westminster)	6.0	23.5	71.7	81	42.2	5.9	0.064	0.42	.2	10.7	97.0	12.4
兰贝斯 (Lambeth)	5.8	32.2	16.9	76	43.1	6.8	0.067	0.44	9.9	89.5	63.0	3.5
哈林盖 (Haringey)	5.6	27.1	8.3	74	38.5	6.2	0.068	0.53	10.7	90.1	72.0	3.5
沃尔瑟姆福里斯 特(Waltham Forest)	5.4	27.4	8.1	65	43.2	6.2	0.056	0.74	12.9	70.1	49.0	9.1
纽汉(Newham)	5.3	33.3	10.0	71	33.9	3.3	0.051	0.59	4.0	40.8	90.0	8.2
旺兹沃思 (Wandsworth)	5.2	31.8	13.4	68	40.7	3.6	0.058	0.57	5.9	79.9	68.0	3.4
格林尼治 (Greenwich)	4.9	27.3	8.3	59	36.3	4.4	0.037	0.69	5.8	59.4	30.0	10.1
刘易舍姆 (Lewisham)	4.6	29.4	8.3	66	36.9	4.5	0.053	0.59	5.7	93.2	23.0	1.6
肯辛顿-切尔西 (Kensington & Chelsea)	4.3	15.6	14.4	75	41.0	5.3	0.072	0.52	1.0	0.9	100.0	1.4
默顿(Merton)	4.3	20.9	9.9	56	37.8	5.7	0.042	0.85	13.3	44.8	37.0	3.6
伊林(Ealing)	4.0	35.0	15.2	61	30.3	3.1	0.060	0.88	7.7	76.9	39.0	4.3
布伦特(Brent)	3.7	32.5	12.2	66	30.6	1.0	0.072	0.76	3.5	43.7	62.0	4.9
金斯顿 (Kingston upon Thames)	3.6	17.1	8.2	54	37.0	5.7	0.048	0.94	9.3	43.4	21.0	4.4
豪恩斯洛 (Hounslow)	3.3	27.2	16.7	56	28.1	3.0	0.068	0.92	5.8	43.6	28.0	8.7
克罗伊登 (Croydon)	3.3	38.1	13.0	51	32.0	0.3	0.042	0.89	3.3	77.5	19.0	0.6
恩菲尔德 (Enfield)	3.2	32.9	11.6	53	29.0	1.2	0.056	0.92	2.5	21.0	9.0	14.4
里士满 (Richmond upon Thames)	3.1	19.6	9.7	59	40.1	5.7	0.057	0.91	6.5	6.0	35.0	2.4
巴金-达格纳姆 (Barking & Dagenham)	2.9	20.4	5.4	58	25.7	1.5	0.066	0.82	2.9	28.0	21.0	7.5

续表4 健康街道2019年行政区排行榜
continued Tab.4 Ranking of boroughs in terms of healthy streets in 2019

行政区	综合 分数	人口/ 万人	就业岗 位/万个	绿色出 行比例/%	步行出 行比例/%	自行车 出行比例/%	千人重 伤死亡率	家庭拥 车率	宜居街 区设置 率/%	30公里 限速区 设置 率/%	停车控 制区覆 盖率/%	独立隔 离自行 车道设 置率/%
萨顿(Sutton)	2.5	20.1	7.8	45	35.1	1.7	0.050	1.03	5.8	20.6	9.0	5.6
哈罗(Harrow)	2.4	25.0	7.9	52	33.8	1.4	0.056	1.08	2.5	23.3	26.0	3.3
巴尼特(Barnet)	2.4	38.3	15.9	54	32.9	0.9	0.047	0.94	2.6	4.2	28.0	0.9
希灵登 (Hillingdon)	2.0	29.7	21.3	41	35.1	2.6	0.051	1.27	4.9	7.4	14.0	6.2
布罗姆利 (Bromley)	2.0	32.5	13.2	46	40.3	1.9	0.048	1.06	1.4	4.9	9.0	1.6
贝克斯利 (Bexley)	2.0	24.1	8.0	42	30.1	1.6	0.047	1.08	0.7	9.2	19.0	3.5
雷德布里奇 (Redbridge)	1.9	29.7	8.5	47	34.3	1.1	0.062	0.95	1.3	15.3	12.0	1.9
黑弗灵 (Havering)	1.4	24.8	9.0	43	28.7	2.2	0.069	1.11	2.4	9.1	15.0	1.7
大伦敦平均水平		866.3	536.2	65	37.0	4.1	0.060	0.74	6.5	42.8	39.2	4.9

资料来源：文献[16]。

人重伤死亡率、家庭拥车率、宜居街区设置率、30公里限速区设置率、停车控制区覆盖率和独立隔离自行车道设置率共9个指标进行标准化加权处理，形成综合分数(见表4)。

3 健康街道公共政策

3.1 全面战略化的公共政策

健康街道方法不是为了提供一种理想化的街道改造模型，而是改善所有人街道出行体验的长期计划，以促进每个人的身心健康发展^[10]；亦不是为了替代街道设计指南类的技术文件，而是为了形成支撑高品质街道设计与管理的框架，是街道设计指南的实施指引^[17]。

其本质上是一种层次性、系统性的战略政策。层次性表现为：方法起源于城市设计与交通设计，反映所有人、每日、直观的微观活动感知和中观出行体验，形成民生诉求，自下而上汇集成宏观战略要求。系统性表现为：方法贯穿于法定战略和行动计划，自上而下推进政策实施，形成“民生诉求—施政承诺—发展愿景—决策施策—回应诉求”的政策闭环。

3.2 广泛纳入规划决策过程

健康街道方法在《大伦敦规划2020(草案)》^[18]中主要以纳入规划决策与开发管理过

程、强化中央活动区吸引力、加强城镇中心活力、刚性要求开发项目论证和完善交通承载力评估的形式发挥巨大作用。例如：

1) 良性增长政策3。打造健康城市以提升市民健康、降低健康不平等性，所有的规划与开发都应在规划决策中使用健康街道方法，将健康放在首位。

2) 空间发展政策4和6。强化中央活动区对居民、访客与商务人士的吸引力，需要借助健康街道方法改善公共空间并减少机动交通。加强各城镇中心的活力，关键机制是在开发与管理过程中通过健康街道方法建设可持续、健康、宜步行的邻里。

3) 交通政策2和4。发展规划与开发项目应确保用地格局可促进居民更短距离的步行和自行车出行。发展规划应积极使用健康街道方法；应改善街道空间平衡，让空间更高效，让街道更绿色愉悦；机遇区与发展区中，新建或改善绿色交通网络应提早规划，分阶段实施；每条新建或改善的街道须说明健康街道指标的变化情况。开发项目应说明其改善如何支撑健康街道指标优化；应降低机动车停行对街道的支配；步行和自行车网络应渗透联系到用地内部和公共交通车站；车站周边开发新居住，改善城镇中心的连通性；减少街道人员伤亡至零，实施“零伤亡愿景”行动。开发项目应将健康街道方法纳入交通承载力评估中，确保在地方、网络及

战略层面对包含步行与自行车在内的承载力影响进行全面评估。

3.3 深度融入三大交通战略

健康街道方法在《大伦敦市长交通战略2018》^[19]中主要以核心方法的形式，融入“健康街道健康市民、良好公共交通体验、新职住”三大战略中的各条政策措施。

“健康街道健康市民”战略要求改善街道环境与交通网络，使其更健康、更高效、更可持续，优化并降低货运配送对人的影响。“良好公共交通体验”战略要求提升公共交通全出行链品质，通过提供高吸引力无障碍的公共交通服务、完善多模式公共交通网络、延伸既有线路改善生活品质，降低小客车使用依赖性。“新职住”战略要求所有新开发及更新项目均使用健康街道方法，确保短距离出行使用步行与自行车方式，中长距离出行使用自行车与公共交通方式。

以步行与自行车政策为例。政策主题为“改善步行与自行车出行环境，增加主动出行的健康收益”。政策措施亦不再是单纯的增加供给手段，具体包括：打造宜居邻里，制定健康路线；实现安全易达停放，完善无障碍设计，降低出行紧张度；保障健康街道实施，推进牛津街步行化改造，形成全伦敦战略自行车网络；改造地方街区，保护、提升、促进步行网络，打造休闲步道；确保步行和自行车标志清晰可辨；利用大数据支撑规划，增加公共自行车使用，探索共享单车使用；全社会推广健康街道理念，完善规章，开展街道无车日活动。

4 经验与启示

4.1 剖析方法本质，走进公共政策

健康街道方法以评估指标形式作用于街道改善、交通环境优化和公共空间品质提升，具有典型的工具属性，但这并不意味着其是单纯整合交通、健康、城市、公共空间四要素的设计方法。近期有国内研究因脱离政策背景，割裂混淆地认为“伦敦健康街道策略从公共政策转向具体的街道评估方法、改善原则与策略，反映了政府对交通战略政策创新、措施创新等方面的重视^[20]”。恰恰相反，健康街道方法反而是从具体的街道评估方法、改善原则与策略转向强调权威性、动态性、层次性和价值取向^[21]的公共政策。

健康街道方法不是街道设计指南类的技术文件，而是以施政纲领形式贯穿空间、交通、健康、住房、环境、文化、安全、包容性八个法定战略及具体政策措施，是实现发展愿景、回应所有人诉求与达到政治目标的权威承诺、有效制度与有力手段(见图2)。

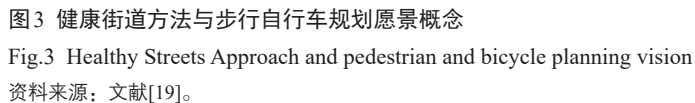
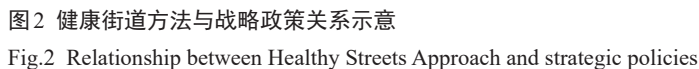
健康街道方法起源于2004年公共空间视角的“街道设计”^[22]，2009—2013年发展为城市设计视角的“更好的街道”，后又与2014年健康交通视角的“整条街道方法”相整合。健康街道方法始终应对发展环境变化进行调整与适应，具有普遍的动态性。正是这一动态渐进过程，才使得决策者逐步认识到，单纯的交通设计、公共空间设计、城市设计手段只能解决城市表象问题，唯有全面战略化、高度系统化、精明精准精细化的公共政策及政策工具才能解决源头深层次矛盾。

健康街道方法作为公共政策亦表现出清晰的层次性与明确的价值取向。政策层次上，纳入施政纲领形成元政策，出台健康街道实施宣言形成基本政策，贯穿各项战略形成具体政策。价值取向上，打造健康城市、提升全民健康、让每个人享受街道活动的愿景目标符合社会公正准则，设立专项资金、评估健康收益、引导利益相关方合作、协调利益诉求、优化公共资源配置的实施流程符合发展效率准则，基于人的感受确定关键问题、基于前后对照整合多领域设计、基于监测评估与满意度调查的方法逻辑符合实践检验准则。

4.2 摆脱路径依赖，走出规划乌托邦

《大伦敦市长交通战略2018》以描绘健康街道方法与步行自行车的规划愿景概念图作为“健康街道健康市民”战略的形象解释(见图3)，主要措施包括：1)鼓励自行车出行，设置自行车专用路，完全取消机动车路权；2)实施交通稳静化改造，有意设置断头路，降低居住区道路机动交通连通性；3)在最需要的位置设置人行过街设施；4)重新利用街道空间，提供更多的公共空间用于休憩、交流、玩耍、健身，实现更有价值的场所功能；5)设置30公里限速区、低排放区、超低排放区、零排放区，实施整合式道路收费。

愿景概念图涉及的主要措施在中国语境下具有较弱的政策移植适用性。例如中国城市普遍存在的下述认识或现象：自行车专用



割裂街道空间，附属设施肆意摆放，绿化神圣不可侵犯，路侧杆件缺乏整合；重视交通流动效率、忽视场所停留价值。这些与健康街道方法理念相悖的常见措施，使得美好愿景深陷“规划乌托邦”困境，要走出这一困境，就必须摆脱路径依赖，审视战略目标，提高认识水平。

08

下“强化公众健康、强化空间品质、强化宜居生活，关注公共空间、关注城市更新、关注交通治理”的全新认识。

4.3 实现全面健康，走向健康交通

全面健康是指在身体、精神与社会层面感觉幸福和安康的完满状态。交通视角下的全面健康涉及生理、精神、情感、智力、职业、家庭等人的要素，土地利用、空间形态、建成环境、绿地蓝带、开放空间、热岛效应、社会排斥与社区割裂等城市要素以及步行与自行车交通、公共交通、街道活动、能源排放、交通安全和交通法规等交通因素。

实现全面健康，走向健康交通，要制定“交通+健康”组合政策措施(见图4)，将其贯穿于空间结构、用地布局、交通服务、城市设计、住房保障、就业经济、医疗教育、公共服务、公共安全等诸多环节，通过规划方法与路径影响实现积极、有益的空间结果与健康结果。

在规划方法上，强调步行与骑行可达性及无障碍能力，关注时间维度的45分钟通勤圈与15分钟生活圈，关注空间维度的建成环境与蓝绿空间，遵循终点易达、分布合理、需求管理、城市设计、密度适宜、距离

最短、多样灵活和诉求实现的8D设计原则。在路径影响上，通过改变社会属性特征降低空气污染、噪声干扰、射线辐射和脆弱暴露性(Exposure Vulnerability)等环境路径影响，通过改变个体行为特征改善精神健康、社会接触、体力活动和生活习惯等人因路径影响。

实现全面健康，走向健康交通，要开展健康交通评估。自2019年起，大伦敦市政府要求全域开发项目的交通承载力评估应引入健康街道方法，开展主动出行区评估(Active Travel Zone, ATZ)^[26]，尤其是中央活动区(Central Activity Zone, CAZ)与城镇中心地区应严格依照空间战略相关要求执行。主动出行区的评估对象是社区邻里，评估内容包括步行与自行车交通网络路网密度及可达性、公共交通车站密度及步行可达性、公园绿地步行可达性和150 m间隔的健康街道方法街景评分。2019年健康街道行政区排行榜的结果显示，综合得分具有典型的向心性，中央活动区覆盖的行政区具有最高的分数。这一结果亦表明，城市功能区在经历物质建设与企业汇集形态后，正在向品质提升与人才集聚形态转变，由CBD到CAZ再到ATZ，健康交通发挥着重大的引领作用。

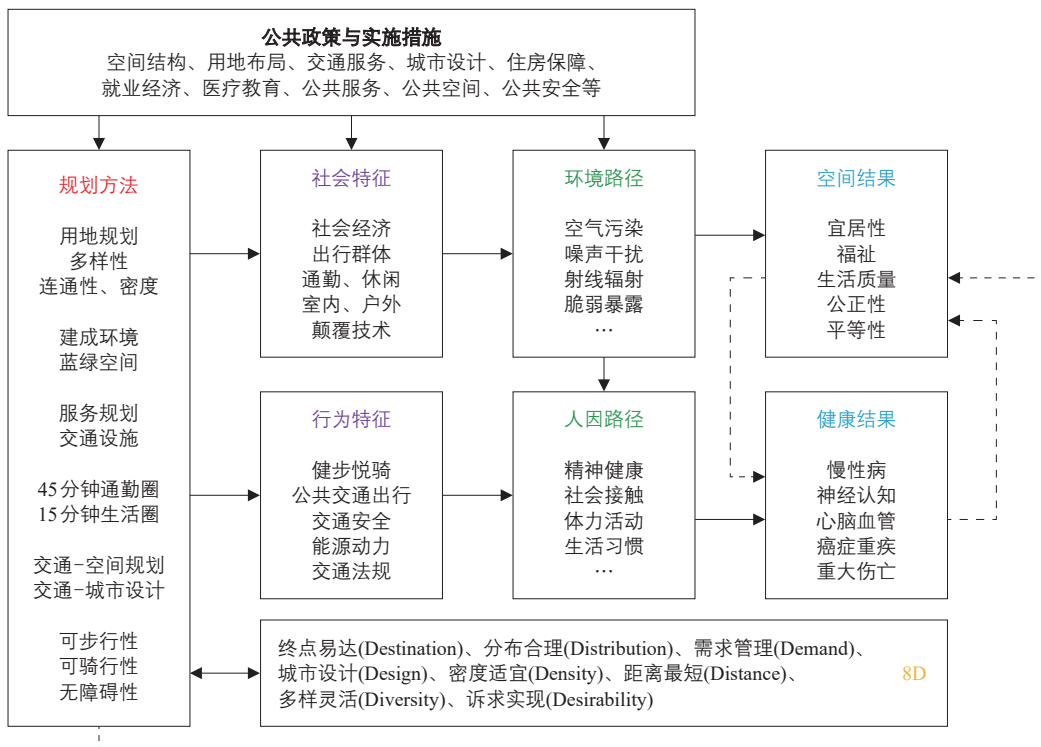


图4 “交通+健康”组合政策措施的关系

Fig.4 Relationship of policy package of “transportation + health”

资料来源：根据文献[23-25]整理。

5 结语

2016年中共中央国务院发布《“健康中国2030”规划纲要》，指出“推进健康中国建设，是全面建成小康社会、基本实现社会主义现代化的重要基础，是全面提升中华民族健康素质、实现人民健康与经济社会协调发展的国家战略，是积极参与全球健康治理、履行2030年可持续发展议程国际承诺的重大举措”。

2018年清华大学与《柳叶刀》杂志联合发布《健康城市——释放城市力量，共筑健康中国》报告^[27-28]，指出“只要城市始终以前所未有的速度和规模在发展，数亿居民的健康和福祉，以及中国城市的可持续性和宜居性将取决于采取果断的行动”。

健康中国、健康城市、健康交通的行动要义在于“融健康于万策，走向健康城市”，这也是大伦敦健康街道方法的战略精髓，其政策内涵、逻辑思路、技术方法和实施路径具有积极的指导意义，值得中国规划从业者与城市决策者学习和借鉴。

参考文献：

References:

- [1] Greater London Authority. A City for All Londoners[R]. London: Greater London Authority, Mayor of London, 2016.
- [2] Greater London Authority. Transport and Health in London: The Main Impacts of London Road Transport on Health[R]. London: Greater London Authority, Mayor of London, 2014.
- [3] Transport for London. Valuing the Health Benefits of Transport Schemes: Guidance for London[R]. London: Mayor of London, Transport for London, 2015.
- [4] Woodcock J, Edwards P, Tonne C, et al. Public Health Benefits of Strategies to Reduce Greenhouse-Gas Emissions: Urban Land Transport[J]. Lancet, 2009, 374(9705): 1930-1943.
- [5] Woodcock J, Givoni M, Morgan A S. Health Impact Modelling of Active Travel Visions for England and Wales Using an Integrated Transport and Health Impact Modelling Tool (ITHIM)[J]. PLoS ONE, 2013, 8(1): e51462.
- [6] World Health Organization. Health Economic Assessment Tool (HEAT) for Walking and for Cycling: Methods and User Guide on Physical Activity, Air Pollution, Injuries and Carbon Impact Assessments[R]. Copenhagen: World Health Organization, 2017.
- [7] Transport for London. Improving the Health of Londoners: Transport Action Plan[R]. London: Mayor of London, Transport for London, 2014.
- [8] Transport for London. Better Streets Delivered: Learning from Completed Schemes[R]. London: Mayor of London, Urban Design London, Transport for London, 2013.
- [9] Transport for London. Better Streets Delivered 2: Learning from Completed Schemes [R]. London: Mayor of London, Urban Design London, Transport for London, 2017.
- [10] Transport for London. Healthy Streets for London: Prioritising Walking, Cycling and Public Transport to Create a Healthy City [R]. London: Mayor of London, Transport for London, 2017.
- [11] Transport for London. Guide to the Healthy Streets Indicators: Delivering the Healthy Streets Approach[R]. London: Mayor of London, Transport for London, 2017.
- [12] Transport for London. Healthy Streets Surveys: Capturing How Members of the Public Experience the Street[R]. London: Mayor of London, Transport for London, 2018.
- [13] Transport for London. Key Findings from the Healthy Streets Survey[R]. London: Transport for London, 2018.
- [14] Transport for London. Travel in London: Report 12[R]. London: Mayor of London, Transport for London, 2019.
- [15] Transport for London. Healthy Streets Check for Designers Version 2.3[R]. London: Mayor of London, Transport for London, 2019.
- [16] Living Streets Group, London Cycling Campaign, Campaign to Protect Rural England, et al. London Boroughs Healthy Streets Scorecard[R]. London: Living Streets Group, London Cycling Campaign, Campaign to Protect Rural England, Road Peace, Campaign for Better Transport, Sustrans, 2019.
- [17] Transport for London. Healthy Streets Explained: A Guide to the Healthy Streets Approach & How to Apply It[R]. London: Transport for London, 2018.

(下转第132页)